



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

En administrativ elite under forandring. Udviklingen i danske kommunale topcheferes kollektive profil fra 1970 til 2008

Hansen, Morten Balle; Opstrup, Niels; Villadsen, Anders Ryom

Published in:
Politica - Tidsskrift for politisk videnskab

Publication date:
2013

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Hansen, M. B., Opstrup, N., & Villadsen, A. R. (2013). En administrativ elite under forandring. Udviklingen i danske kommunale topcheferes kollektive profil fra 1970 til 2008. *Politica - Tidsskrift for politisk videnskab*, 45(2). <http://www.universitypress.dk/shop/politica-45-aargang-3233p.html>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Morten Balle Hansen, Niels Opstrup og
Anders Ryom Villadsen

En administrativ elite under forandring. Udviklingen i danske kommunale topchefers kollektive profil fra 1970 til 2008

Det undersøges, hvorledes de kommunale administrative topchefers baggrund og karriere har udviklet sig fra 1970 til 2008, og om kommunalreformen i 2007 har haft betydning for den seneste udvikling. Nyinstitutionel teori anvendes som overordnet analyseramme, idet topchefernes profil ses som indikatorer for det kommunale karrieresystems sorterings- og forfremmelsesregler, og hvorledes disse har udviklet sig over tid. Analyserne bygger på surveydata fra 1980, 1992, 2006 og 2008. Fire grupper af topchefer undersøges og sammenlignes: kommunaldirektører, socialdirektører, tekniske direktører og børne- og kulturdirektører. For kommunaldirektørerne inddrages desuden populationsdata for perioden 1970-2005. Analyserne fører frem til en karakteristik af, hvordan det kommunale karrieresystem har udviklet sig i den 30-årige periode, hvor New Public Management blev sat på dagsordenen, og af, hvordan kommunalreformen har påvirket den seneste udvikling. Vi finder fire primære karriereveje til toppen af det kommunale karrieresystem, hvor den akademiske gradvist er blevet den dominerende. Der er sket en udvikling væk fra professionsbaseret ledelse i retning af udviklingen af en egentlig ledelsesprofession. Forskellige forklaringer på udviklingen drøftes.

Udskiftning i organisationer introducerer nye medlemmer med anderledes holdninger, evner og mål. Den underliggende proces er en, hvor organisationens betingelser (fx vækst, tilbagegang, ændrede kompetencekrav) eller tilsigtede strategier (fx selvsupplering, angreb på konkurrenter) påvirker organisationens handlinger ved at ændre sammensætningen af deltagere. Modellen er en form for regeneration (March, 1980: 565 egen oversættelse)

Hvordan har de danske kommunale topchefers kollektive profil udviklet sig siden 1970? Dette spørgsmål belyses i nærværende analyse. Den kollektive profil belyses for fire topdirektørgrupper, hvad angår dimensionerne køn, social baggrund, uddannelse samt karriereveje og anciennitet.

Problemstillingen er klassisk indenfor eliteforskningen (Aberbach et al., 1981), men hvad angår den danske offentlige sektor, har fokus primært været på den politiske elite og på den administrative elite i centraladministrationen. De relativt få analyser, der har været gennemført af kommunernes administrative elite, ligger nogle år tilbage. De har primært fokuseret på kommunaldirektørerne (Dahler-Larsen, 2002; Hansen, 1997; Klausen og Magnier, 1998; Mouritzen og Svara, 2002) og har med enkelte undtagelser (Anderson og Pedersen, 1998; Dahler-Larsen, 1997) ikke analyseret udviklingen over tid.

Der er først og fremmest tale om en beskrivende analyse, som rejser en række spørgsmål af forklarende, vurderende og handlingsrettet karakter: Hvorfor har de kommunale topchefer den baggrund og karriere, som de har? Hvorfor er der (eller er der ikke) sket ændringer over tid? Vi vil afslutningsvis kort vende tilbage til disse spørgsmål, men det primære formål her er at beskrive karrieresystemet og dets udvikling ud fra en antagelse om, at karrieresystemet, og de topledere det frembringer, har væsentlig betydning for kommunernes aktiviteter og dermed for det danske samfund.

Vores overordnede forståelsesramme er systemteoretisk og institutionel. Ideer om dynamikken mellem sporafhængighed og globale spredningsprocesser fra historisk og sociologisk institutionalisme er centrale. Vi ser udviklingen i topchefernes kollektive profil som indikatorer på, hvorledes reglerne i et karrieresystem har udviklet sig over tid, og vi anskuer denne udvikling som indlejret i den danske velfærdsstats udviklingshistorie og i en i stigende grad global kontekst, hvor ideer om passende organiseringsformer spredtes på tværs af landegrænser.

Der indledes med en kort karakterisering af den danske kommunale kontekst i den 40-årige periode, som analysen belyser, efterfulgt af teorier og empiriske resultater fra eliteforskningen. Dernæst redegøres der for de data og metoder, der anvendes i de empiriske analyser. Undersøgelsens resultater præsenteres, og afslutningsvis diskuteres resultaterne, og nogle konklusioner drages.

Det danske kommunale administrative karrieresystem og dets kontekst

Det danske kommunale administrative karrieresystem og dets udvikling må forstås som et mindre om end væsentligt element i udviklingen af den danske velfærdsstat, der igen må forstås i en bredere international sammenhæng. En generel tendens i det 20. århundrede var, at statens relative størrelse (indikeret ved eksempelvis andel offentligt ansatte og andel af BNP) i langt de fleste samfund voksede (Tanzi og Schuknecht, 2000), og tendensen var særligt udpræget i Nordeuropa og især i de nordiske lande (Esping-Andersen, 1990). I de nordi-

ske lande er væksten i særlig grad sket på lokalt niveau i kommuner og regioner, hvor ansvaret for centrale velfærdsstatslige ydelser er blevet placeret.

I Danmark skete den voldsomste vækst i de kommunale aktiviteter i årtiet efter kommunalreformen i 1970, hvor antallet af lokale enheder blev reduceret fra godt 1300 købstæder og sogne og 24 amter til 275 primærkommuner og 14 amtskommuner (Blom-Hansen et al., 2012). Mens det lokale demokrati med folkevalgte by- og sognerådspolitikere var blevet udviklet over mere end 100 år (Villadsen, 2000), var det først i 1970'erne, at en egentlig kommunal administration blev opbygget. Særligt i sognekommunerne var fraværet af en professionel administration før 1970 udtalt. Eksempelvis fandtes rådhus kun i et mindretal af sognene inden reformen i 1970 (Anderson og Pedersen, 1998; Bogason, 1992).

I 1980, hvor den første survey, der indgår i analyserne her, blev gennemført (Riiskjær, 1982), var det således på mange måder et relativt nyetableret system, som de administrative topchefer sammen med de folkevalgte politikere stod i spidsen for. De nye administrative topchefer havde imidlertid i vidt omfang startet deres karriere i de tidligere sogne, købstæder og amter fra før kommunalreformen. Samtidig med 1970'ernes etablering af den danske velfærdsstats lokale administrative fundament var den internationale udvikling præget af oliekriser, stigende arbejdsløshed, stagflation og et idemæssigt opgør med Keynes' ideer om den regulerede kapitalisme (Hall, 1989). En af de, fra et forvaltningsmæssigt synspunkt, væsentligste idestrømninger, der kom ud af 1970'ernes kriser, var den palet af reformideer, der senere internationalt fik samlebetegnelsen *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991, 1995) og i USA blev kaldt *Reinventing Government* (Osborne og Gaebler, 1992). Selvom NPM har været afgrænset og defineret på forskellig vis, opstod der fra 1980'erne og fremefter en fremherskende fælles dagsorden i den administrative og politiske elite, der handlede om at slanke, rationalisere og effektivisere den offentlige sektor generelt og den offentlige administration i særdeleshed, hvad enten det handlede om radikale nedskæringer som i Thatchers Storbritannien eller en mere inkrementel opbremsning og omstilling af væksten som i Schlüters danske moderniseringsprogrammer (Ejersbo og Greve, 2005). I en meget generel betydning kan NPM måske betegnes som neoliberalisme (Harvey, 2005; Pedersen, 2011), men kun en mindre del af løsningsmodellerne var egentligt markedsorienterede. I 1980'ernes Danmark var ideerne til løsningsmodeller især mål- og rammestyrt, fokus på bedre ledelse og forskellige former for introduktion af konkurrencemekanismer ved leveringen af offentlige serviceydelser (Hansen, 2009b, 2011).

I 1992, hvor den anden survey inkluderet her blev gennemført (Mouritzen et al., 1993), havde dagsordenen således i en årrække været præget af disse målsætninger og løsningsmodeller. Hvor 1980-undersøgelsen blev gennemført, før NPM blev sat på dagsordenen, kan 1992-undersøgelsen siges at være gennemført i NPM's tidlige fase, hvor tiltroen til løsningsmodellerne stadig var stor. Samtidig var der sket en ganske omfattende udskiftning i topchefstillingerne. Over 70 pct. af topcheferne i 1992 havde siddet i deres stilling i højst 11 år og var således kommet ind under 1980'ernes omstillingsprocesser.

Selvom andre administrationspolitiske dagsordener, såsom strukturreform, evidensbaseret ledelse og digitaliseringsstrategier, er blevet sat, så har udviklingen under 1990'ernes socialdemokratiske og 2000'ernes borgerlige Rasmussen-regeringer i vidt omfang fortsat og videreudviklet den dagsorden, som blev sat i 1980'erne (Ejersbo og Greve, 2005). De seneste 25 års udvikling i dansk offentlig forvaltning kan (måske for positivt forenklet) fortolkes som en kollektiv læreproces, hvor man har bevæget sig fra nogle løsningsideer hentet og oversat fra den internationale, primært angelsaksiske, NPM-diskurs i 1980'erne og tilpasset og afprøvet mere eller mindre konsekvent i den danske statslige og kommunale forvaltningspraksis i 1990'erne og 2000'erne.

Såvel internationalt som i Danmark er man imidlertid også begyndt at opdage begrænsningerne, paradokserne og problemerne (Hansen, 2010; Hood, 2000; Hood og Peters, 2004) og sætte spørgsmålstejn ved fornuften i de løsningsmodeller for forvaltningens organisering, som kom ud af 1970'ernes kriser (Christensen og Lægheid, 2007; Dunleavy et al., 2006).

I 2000'erne gennemførtes den største administrative reform i Danmark siden kommunalreformen i 1970. Ved reformens ikrafttræden 1. januar 2007 blev de daværende 271 kommuner reduceret til 98, og de 14 amter til fem regioner med mere begrænset autonomi og opgaveportefølje samt en anden styreform (Mouritzen, 2010). For kommunerne betød det blandt andet betydeligt større enheder (fra gennemsnitligt knap 20.000 til godt 55.000 indbyggere), færre folkevalgte politikere (fra godt 4500 til godt 2500) i større kommunalbestyrelser (fra hyppigst 15 medlemmer før til 31 medlemmer efter reformen), og naturligvis også betydeligt færre topchefer (fra højst 271 til højst 98 af hver chefkategori).

De sidste to surveys i nærværende analyse er gennemført umiddelbart før og efter 2007 strukturreformen i henholdsvis foråret 2006 og efteråret 2008 (Hansen, 2009a; Hansen og Eriksen 2006; Hansen et al., 2009). De er således gennemført før den finansielle krise for alvor slog igennem og på et tidspunkt, hvor løsningsmodellerne fra NPM-æraen havde været afprøvet i adskillige år, og deres forskellige tilsigtede og utilsigtede effekter var begyndt at vise sig.

Omkring 20 pct. af topcheferne fra 1992-undersøgelsen er stadig i samme stilling, men ikke desto mindre er hovedtendensen, at en ny generation af topchefer er kommet til. To et halvt år senere i efteråret 2008 er strukturreformen trådt i kraft og har reduceret antallet af topchefer med mere end 60 pct. Ikke overraskende kommer de stort set alle med års erfaring fra det forudgående kommunalt/amtslige system, men spørgsmålet er, hvilke forandringer i den kollektive profil der er kommet ud af den forudgående selektionsproces.

Teori og tidligere empirisk forskning

Karrieresystemer fungerer som vigtige institutioner i samfundet (Scott, 2001). De skaber orden og forudsigelighed gennem standardisering af kompetencer (Mintzberg, 1979), og de skaber nogle velkendte karriereveje, som individer kan målrette deres bestræbelser efter.

Eliteforskningen undersøger kendetegn ved de individer, der når hele vejen igennem til toppen af et karrieresystem, såsom direktører og bestyrelsesformænd i private virksomheder, borgmestre og ministre i et politisk system, kommunaldirektører og departementschefer i et administrativt system og professorer i et akademisk system. Disse betegnes ofte som eliten i et samfund, og eliteforskningen har især interesseret sig for disse gruppers kendetegn, hvordan man kan forklare elitens kendetegn og dens eventuelle forandring over tid (Aberbach et al., 1981; Anderson og Pedersen, 1998).

Et relativt robust resultat fra forskningen er, at eliters kollektive profil – såsom social baggrund, uddannelse og køn – i reglen ændrer sig gradvist og langsomt (Anderson og Pedersen, 1998).

I en analyse fra 1990'erne, der blandt andet bygger på de første to datasæt i nærværende undersøgelse, finder Anderson og Pedersen tegn på en sådan gradvis forandring af den kommunale administrative elite, hvor andelen af kvinder og akademikere blandt kommunale topchefer gradvis øges (Anderson og Pedersen, 1998: 304). Det er denne omformning, der undersøges i det følgende.

Data og metode

Analyserne bygger på surveydata fra 1980, 1992, 2006 og 2008 samt populationsdata for kommunaldirektører i perioden 1970-2005. I forhold til tidligere undersøgelser, som sondrede mellem kommunaldirektører og forvaltningschefer, foretages på baggrund af surveydataene en mere finmasket inddeling af topchefer. Endvidere inddrages flere variable end i tidligere undersøgelser. Fire gennemgående direktørgrupper er inddraget i analyserne: kommunaldirektører, socialdirektører, tekniske direktører og børne- og kulturdirektører. Sidstnævnte indgik dog ikke i 1980 undersøgelsen.¹ Et mindre antal topchefer er

fravalgt, fordi deres ansvarsporteføljer går på tværs af inddelingen. Eksempelvis indgår forvaltningsdirektører med ansvar for både ældre- og skoleområdet ikke i analyserne. Begrundelsen er ønsket om at kunne sammenligne udvikling over tid indenfor ækvivalente grupper. Ud fra disse kriterier er der i alt 2272 respondenter fordelt på fire direktørgrupper i de fire surveyundersøgelser (se tabel 1).

Tabel 1: Antal respondenter i undersøgelserne fordelt på år og ansvarsområde

	1980	1992	2006	2008	Total
Kommunaldirektør (KD)	232	213	142	74	661
Socialdirektør (SD)	253	175	135	64	627
Teknisk direktør (TD)	244	185	133	64	626
Børne- og kulturdirektør (BKD)	0	154	133	71	358
Total	729	727	543	273	2272

Note: 1980- og 1992-undersøgelsen blev gennemført som postudsendte spørgeskemaundersøgelser. I 1980 til de tre topchefgrupper samt skatteinspektørerne. BKD var ikke med i 1980-undersøgelsen. I 1992 til alle medlemmer af de kommunale chefforeninger. 2006- og 2008-undersøgelserne blev gennemført som webbaserede surveys suppleret med postomdelte skemaer til de respondenter, der ikke havde svaret elektronisk. I 1980 og 1992 var populationen maksimalt 275 (enkelte kommuner havde ikke den pågældende direktørstilling), hvilket giver en svarprocent på minimum 88 (1980) og 66 (1992). I foråret 2006 var populationen maksimalt 271, men der var mange vakante stillinger, og svarprocenten kunne opgøres til 59 pct. for de fire direktørgrupper. I efteråret 2008 var den maksimalt 98 på grund af struktur-reformen, og svarprocenten var mindst 70.

Den kollektive profil for disse fire direktørgrupper belyses for dimensionerne, køn, social baggrund, uddannelse samt karriereveje og anciennitet. Formålet er at afdække nogle generelle udviklingstendenser i det kommunale karrieresystem og nogle centrale forskelle mellem de fire direktørgrupper som har udgjort og stadig udgør kernen i kommunernes administrative ledelse igennem de sidste 40 år. Der anvendes simpel deskriptiv statistik som opstilling af krydstabeller og sammenligninger af gennemsnit, hvor statistisk signifikans vurderes ved hjælp af t-tests (dobbeltsidet 95 pct. konfidensinterval). En del tabeller udelades i resultatafsnittet og afrapporteres som ikke viste resultater for ikke at overbelaste læseren med talmateriale.

Med hensyn til variabelen *kommunal uddannelse* medfører en forskel i formuleringen mellem de to første og de to sidste surveyundersøgelser, at udviklingen fra 1992 til 2006 skal vurderes med forsigtighed (betegnelsen ”kommunal

uddannelse” blev brugt i 1980 og 1992, hvorimod betegnelsen ”kommunal elevuddannelse” blev brugt i 2006 og 2008).

Populationsopgørelsen over kommunaldirektører i perioden 1970-2005 bygger på årlige registreringer fra *Kommunal Håndbøgerne* (Christensen et al., 2011) og giver således et mere dækkende datagrundlag (for kommunaldirektørerne) end surveyundersøgelsernes punktnedslag. I alt er der registeret 953 kommunaldirektører i perioden.² Disses fødselsår er efterfølgende indhentet fra kommunerne. For 21 kunne dette dog ikke findes. Køn er kodet ud fra fornavn. I nogle tilfælde er der dog kun opgivet initialer for fornavnet i *Kommunal Håndbøgerne*, hvorfor oplysningerne igen er indhentet fra kommunerne og lokalhistoriske arkiver. Datamaterialet gør det desuden muligt delvist at afdække karriere og anciennitet. For perioden 1980-2005 er også øvrige direktører registeret, hvorfor det kan kortlægges, i hvilket omfang kommunaldirektører rekrutteres internt i kommunen, fra andre kommuner eller uden for den kommunale verden (Villadsen, 2012).

Resultater

Køn og alder

Godt 10 pct. af de 2253 kommunaldirektører, socialdirektører, tekniske direktører og børne- og kulturdirektører, der indgår i surveymaterialet, er kvinder, om end der er betydelig variation over tid.

Tabel 2: Andel kvinder og mænd i undersøgelserne. Pct.

	1980 ^a	1992	2006	2008	Total
Mand	97,9 (714)	95,0 (682)	78,3 (422)	77,9 (208)	89,9 (2026)
Kvinde	2,1 (15)	5,0 (36)	21,7 (117)	22,1 (59)	10,1 (227)
Total	100 (729)	100 (718)	100 (539)	100 (267)	100 (2253)

a. Kun tre topchefgrupper. Børne- og kulturdirektørerne var ikke med i 1980-undersøgelsen.

Tabellen indikerer nogle klare udviklingstendenser. For det første er den samlede andel af kvinder blandt de topchefer, der indgår i undersøgelserne, steget fra godt 2 pct. i 1980 til omkring 20 pct. i 2008 efter kommunalreformen. For det andet er den største stigning i andel kvinder sket fra 1992 (5,5 pct.) til 2006 (21,6 pct.). For det tredje er denne stigning markant for alle fire direktørgrupper, men kun statistisk signifikant for de tre sektorchefgrupper (ikke vist i tabel). For det fjerde har kommunalreformen i 2007 ikke betydet nogen signifikant forandring for kønsfordelingen blandt topcheferne. Fra foråret 2006

til efteråret 2008 er der en lille stigning i procentandelen af kvinder blandt børne- og kulturdirektørerne og et lille fald for de andre chefgrupper, men ændringerne er små og ikke statistisk signifikante (ikke vist i tabel). For det femte er der markante forskelle i kvindeandelen mellem de fire chefgrupper (ikke vist i tabel). Sammenlægges alle fire undersøgelser, har socialdirektørerne den højeste kvindeandel med 19 pct. for alle respondenterne og knap 40 pct. i den seneste undersøgelse fra 2008. Herefter kommer børne- og kulturdirektørerne med 15 pct. for alle undersøgelserne og 29 pct. i den seneste undersøgelse. For de tekniske direktører er kvindeandelen godt 4 pct. for undersøgelserne sammenlagt, men 12,5 pct. i den seneste undersøgelse. Kvindeandelen er også støt stigende for kommunaldirektørerne mellem 1970 og 2005. Fra at udgøre under 1 pct. først i perioden er 11,6 pct. af kommunaldirektørerne mellem 2000 og 2005 kvinder. Kvinderne er dog ligesom i de øvrige direktørgrupper markant i mindretal. I alt var kun 7,2 pct. af kommunaldirektørerne i perioden kvinder.

Tabel 3: Kønsfordeling kommunaldirektører. Pct.

	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-05	1970-2005
Mænd	99,4 (323)	99,4 (323)	99,4 (334)	96,0 (364)	93,7 (342)	90,9 (330)	88,4 (342)	92,8 (876)
Kvinder	0,6 (2)	0,6 (2)	0,6 (2)	4,0 (15)	6,3 (23)	9,1 (33)	11,6 (45)	7,2 (68)

Med hensyn til alder ligger gennemsnittet i 1980 og 1992 på knap 50 år, mens det stiger signifikant fra 1992 til 54 år i 2006. Fra 2006 falder gennemsnitsalderen igen til godt 52 år i 2008 (ikke vist i tabel).

Social baggrund

Ses der samlet på de kommunale topchefers sociale baggrund, indikeret ved primærforsørgers arbejdsstilling under opvæksten, er den mest udbredte baggrund, at forsørgeren var offentlig funktionær (23 pct.). Interessant nok er de to næstmest udbredte baggrunde, at forsørgeren var henholdsvis selvstændig øvrig (22 pct.) eller selvstændig landbrug (16 pct.). Lægger man de to selvstændiggrupper sammen, er en baggrund med en forsørger, som var selvstændig, den mest udbredte baggrund for de kommunale topchefer igennem alle årene faldende fra 43 pct. i 1980 til 32 pct. i 2008. Dette er en bemærkelsesværdig overrepræsentation i forhold til befolkningens generelle fordeling på socioøkonomiske kategorier. Herefter følger ufaglært arbejder, privat funktionær og faglært arbejder med stort set samme procentandel (12-13 pct.). Endelig er der

en næsten fuldstændig mangel på repræsentation af topchefer, hvis forsørger var fraværende eller udenfor arbejdsmarkedet (0-1 pct.).

Uddannelse

De kommunale topchefers basisuddannelse varierer betydeligt mellem de fire direktørgrupper og har ændret sig markant i perioden fra 1980 til 2008. Tabel 4 er konstrueret med henblik på at tydeliggøre de væsentligste forskelle og udviklingstendenser over tid.

I starten af perioden, i såvel 1980 som 1992, var der meget klare og forskellige faglige profiler for de fire direktørgrupper. Kommunaldirektører og socialdirektører (som i 1980 ofte hed kommunekæmnerne og socialchefer) havde i 1980 typisk en kommunal uddannelse med oplæring som elev i den kommunale administration som basisuddannelse. Andelen med denne kommunale profil var allerede i 1992 gået markant ned til godt 41-44 pct. for de to direktørgrupper. De tekniske direktører (som i 1980 ofte hed kommuneingeniører) havde næsten alle en uddannelse som ingeniør. Børn- og ungedirektørerne havde typisk en læreruddannelse som baggrund. Gruppen var ikke med i 1980-undersøgelsen, men i 1992 var andelen med en læreruddannelse 94 pct., og følger udviklingstendensen det generelle mønster, er der grund til at formode, at andelen var endnu højere i 1980.

Der er en klar tendens til, at de universitetsuddannede generalister, og særligt de administrativt uddannede, vinder frem over tid. For jurister og administrativt uddannede fra universiteterne var andelen i starten af perioden ganske lav, stigende fra 7 pct. i 1980 til 15 pct. i 1992. I 2006 er andelen steget til 24 pct. og to et halvt år senere efter kommunalreformen i 2008 til godt 40 pct. Stigningen er særligt markant for kommunaldirektør- og socialdirektørgrupperne, hvor andelen i 2008 var henholdsvis 61 pct. og 53 pct. Men også for de to andre direktørgrupper er fremgangen klar og indikerer en bevægelse væk fra en faglig specialistprofil for de kommunale topchefer i retning af en mere generel ledelsesprofil.

Den fagprofessionelle tradition er dog stadig markant for de tekniske direktører (ingeniører) og børn- og ungedirektørerne (lærere). Selvom andelen af lærere og ingeniører er gået markant ned i de to direktørgrupper, udgør de stadig klart den største andel i 2008-undersøgelsen. 50 pct. af de tekniske direktører var ingeniører, mens 56 pct. af børn- og ungedirektørerne havde en lærerbaggrund.

I de to seneste undersøgelser belyses også efteruddannelse. Her er der nogle markante forandringer fra 2006 til 2008. For det første stiger andelen af topledere med en længere lederuddannelse. Dels stiger andelen med en egentlig ma-

Tabel 4: Fem mest udbredte basisuddannelser, årstal og direktørgruppe. Procentandel

		1980	1992	2006	2008	Total
Kommunal ^a	Total	48,9	23,9	13,4	8,1	27,5
	KD	74,5	41,2	18,3	16,2	45,1
	SD	70,4	43,8	23,0	10,9	46,7
	TD	2,5	2,7	6,8	4,7	3,7
	BKD	-	3,9	5,3	0,0	3,6
Lærer ^b	Total	-	21,8	20,1	17,6	20,6
	KD	-	3,4	10,6	5,4	6,1
	SD	-	2,4	6,7	4,7	4,4
	TD	-	0,0	2,3	1,6	1,1
	BKD	-	94,2	64,0	56,3	75,4
Teknisk uddannelse (ingeniør, arkitekt osv.)	Total	33,4	24,3	18,4	12,5	24,4
	KD	0,0	1,4	2,1	2,7	1,4
	SD	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2
	TD	99,2	92,4	71,4	50,0	86,3
	BKD	-	0,0	0,1	0,0	0,3
Jurist	Total	5,0	8,1	6,1	9,2	6,7
	KD	10,0	19,1	12,7	4,1	12,8
	SD	5,1	8,9	7,4	23,4	8,5
	TD	0,0	1,1	0,1	7,8	1,3
	BKD	-	0,1	0,1	2,8	2,0
Administrativ (cand.oecon; cand.scient. pol.; cand.scient.adm. osv.)	Total	1,8	7,1	17,9	31,5	10,9
	KD	4,8	17,7	35,2	56,8	21,3
	SD	0,1	6,5	16,3	29,7	8,7
	TD	0,0	1,6	6,8	12,5	3,2
	BKD	-	0,0	12,0	23,9	9,2

Note: KD = kommunaldirektør; SD = socialdirektør; TD = teknisk direktør; BKD = børne- og kulturdirektør.

a. Ændret formulering: Betegnet kommunal uddannelse i 1980 og 1992, men kommunal elevuddannelse i 2006 og 2008.

b. Kategorien lærer var ikke med i 1980-undersøgelsen.

steruddannelse i offentlig ledelse fra knap 6 pct. i 2006 til knap 16 pct. i 2008. Dels stiger andelen med en KIOL (Kursus i Offentlig Ledelse), der er et lidt længere forløb for offentlige topledere på forvaltningshøjskolen, fra 27 pct. til 35,5 pct. For det andet falder andelen med kortere leder- og chefgruppekurser, selvom der stadig er rigtig mange topledere, der har deltaget i sådanne kurser.

Karriereveje og anciennitet

For hele den undersøgte periode gælder, at de kommunale topchefer i gennemsnit har mere end 20 års arbejds erfaring fra den kommunale sektor (tabel 5), og godt 78 pct. kommer ind i topchefstillingen fra en anden chef- eller mellemlederstilling i en kommune (tabel 6).

Tabel 5: Anciennitet i nuværende stilling, i kommuner samt antal ansættelser i kommuner for kommunale topchefer 1980, 1992, 2006 og 2008

		1980	1992	2006	2008 ^a	Total
År i stilling	Gns.	10,2	8,7*	8,7	6,6*	8,9
	Median	10,0	6,0	7,0	5,0	7,0
	Std.afv.	7,3	7,6	6,7	6,0	7,2
År i kommuner:	Gns.	23,3	-	24,2	20,9*	
	Median	23,0	-	26,0	21,0	
	Std.afv.	11,1	-	10,3	10,1	
Antal kommuner	Gns.	3,0	-	2,9	3,1	
	Median	2,0	-	3,0	3,0	
	Std.afv.	6,3	-	1,9	1,5	

* Statistisk signifikant ændret gennemsnit i forhold til foregående undersøgelse (5 pct.-niveau).

a. For direktører, der har ækvivalent stilling i en sammenlagt kommune (fx kommunaldirektør), tæller anciennitet fra før reformen med.

Mens meget få topchefer kommer direkte fra statsadministrationen og de kommunale interesseorganisationer ind i topchefstillingerne (mindre end 3 pct.), kommer en lidt større om end faldende andel direkte fra den private sektor (tabel 6). Dette skyldes især de tekniske direktørers særlige profil, hvor i gennemsnit knap 14 pct. kommer direkte fra den private sektor (ikke vist).

Direktørernes gennemsnitlige anciennitet er samlet set faldet over tid. Denne udvikling genfindes for kommunaldirektørerne mellem 1970 og 2005. De, der blev ansat inden 1985, sad i gennemsnit lige under 14 år i stillingen, mens den gennemsnitlige ansættelsestid faldt til 10,5 for kommunaldirektører ansat mellem 1985-89 og til 9,0 år i gennemsnit for dem, der blev ansat mellem 1990-94³ (ikke vist i tabel). Endvidere er der tendens til, at nye topchefer i højere grad kommer fra chefstillinger i andre kommuner, idet andelen er steget fra 13 pct. i 1980 til godt 41 pct. i 2008. 87 (12,9 pct.) kommunaldirektører ansat efter 1970 kom direkte fra en stilling som kommunaldirektør i en anden

kommune, men denne type jobskift er så godt som fraværende først i perioden (ikke vist i tabel). Endelig er det tydeligt, at kommunalreformen i 2007 er gået ud over mellemledernes kortsigtede muligheder for at gøre karriere.

Tabel 6: Forudgående stilling for kommunale topchefer 1980, 1992, 2006 og 2008. Pct.

Stilling før nuværende	1980	1992	2006	2008	Total
Chefpost i nuværende kommune	25,6	21,4	20,6	30,8*	23,7
Chefpost i anden kommune	13,0	24,9*	32,4*	41,4*	24,9
Mellemleder i nuværende kommune	15,6	15,0	14,6	1,5*	13,4
Mellemleder i anden kommune	21,6	19,9	11,6*	2,9*	16,4
Ansæt i statsadministrationen	1,8	1,3	2,0	2,6	1,8
Regioner/amter	6,6	7,1	4,6	8,8*	6,6
KL/Amtsrådsforening	0,7	1,0	1,5	1,5	1,1
Privat ansat	7,0	6,0	3,9	2,6	5,4
Andet	8,2	3,4*	5,7	5,1	5,7
N	724	702	54	273	2242

* Statistisk signifikant ændret andel i forhold til foregående undersøgelse (5 pct.-niveau).

Diskussion og konklusion

Ovenstående analyse indikerer, at det kommunale karrieresystem har undergået en betydelig forandring igennem de seneste 30 år. Forandringerne er ikke gennemført ved en reform men kan ses som et udtryk for det, Lindblom kaldte små usammenhængende småforandringer (Lindblom, 1959, 1979), der over tid summerer op til en stor forandring. Reminiscenserne af karrieresystemet fra 1980 eksisterer stadig i den kollektive profil for nutidens kommunale topchefer.

På trods af en vis stigning må såvel andel som stigning i andel kvinder i betragtning af kommunernes karakter af kvindearbejdspladser og det fokus, der har været på kønsmæssig ligestilling siden 1970'erne, siges at være beskeden. Differentierer man mellem de fire direktørgrupper, er der dog sket et gennembrud for socialdirektørerne og børne- og kulturdirektørerne, idet kvindeandelen for disse direktørgrupper er nået over en fjerdedel (i 2008 knap 40 pct. for SD og knap 30 pct. for BKD).

Hvad angår social baggrund, er de to mest interessante resultater vel, at social arv slår kraftigt igennem på to måder. For det første er det en udsædvanligt god baggrund at komme fra en familie med en selvstændig forsørger, idet administrative direktører med denne baggrund er klart overrepræsenteret

blandt de kommunale topchefer. Dette resultat harmonerer i øvrigt med andre undersøgelser fra den generelle ledelsesforskning (Yukl, 2010). For det andet synes det næsten umuligt at gøre karriere til topchefniveau med en baggrund uden forsørger eller med en forsørger udenfor arbejdsmarkedet.

Har strukturreformen påvirket den seneste udvikling i væsentlig grad?

Ovenstående analyser indikerer at en del mellemliderkarrierer er gået i stå. I mange sammenlagte kommuner har modellen været, at kommunaldirektørerne fra hver af de gamle kommuner fik en af de øvrige topchefstillinger i den nye kommune. Der er sket en almindelig degradering af topcheferne, hvilket har betydet, at tidligere lovende karriereveje er blevet lukket – i hvert fald for en periode.

Stabile træk ved det kommunale karrieresystem

Det er et stabilt træk, at kommunale topchefer har adskillige års erfaring fra den kommunale administration, før de får mulighed for at blive topchefer. Det kommunale karrieresystem har op til nu, med få undtagelser, været helt adskilt fra det statslige karrieresystem. Her kunne en hypotese være, at akademiseringen af de kommunale topchefers baggrund gradvist vil ændre på dette kendetegn. Med undtagelse af de tekniske direktører har topchefer med en karriere i den private sektor også været usædvanlige. Igen kunne en hypotese være, at de mange konsulentfirmaer, der er opstået omkring den offentlige sektor, der typisk ansætter konsulenter med en akademisk baggrund, også vil ændre på dette kendetegn ved det kommunale karrieresystem.

Fire karriereveje

I 1980 såvel som i dag er der fire primære karriereveje til stillingerne som kommunal topchef. For det første kunne man starte som elev i den kommunale administration, arbejde sig op igennem hierarkiet og supplere med kurser på den kommunale højskole og forvaltningshøjskolen. Det var i 1980 den primære karrierevej for kommunaldirektører og socialdirektører, og den karrierevej er gradvist blevet mere usædvanlig og er vel nærmest lukket i dag. For det andet kunne man starte sin karriere som folkeskolelærer med en læreruddannelse og efterfølgende arbejde sig op igennem systemet som skoleleder, leder af skolevæsenet, børn- og kulturdirektør og i sjældne tilfælde kommunaldirektør. Det var tidligere den altdominerende karrierevej for børne- og kulturdirektører, og om end deres andel har været faldende, er det stadig godt halvdelen af cheferne i den gruppe, der har fulgt den karrierevej. For det tredje kunne man starte sin karriere med en teknisk uddannelse (ingeniør eller arkitekt) og arbejde sig op

igennem systemet til teknisk direktør og i sjældne tilfælde kommunaldirektør. Til forskel fra de tre andre grupper er det her relativt almindeligt at have en del af sin karriere i det private erhvervsliv. Det var i 1980 den altdominerende karrierevej for tekniske direktører, og de udgør stadig omkring halvdelen i den gruppe. For det fjerde kunne man også i 1980 starte sin karriere med en akademisk samfundsvidenskabelig uddannelse – jura, økonomi, statskundskab eller lignende – få nogle års erfaring som konsulent eller fuldmægtig og arbejde sig op igennem systemet til socialdirektør og eventuelt kommunaldirektør. I 1980 var det en usædvanlig baggrund, men det er gradvist blevet den mest almindelige baggrund blandt kommunaldirektører og socialdirektører, og også i de to andre direktørgrupper er denne karrierevej blevet ganske hyppig. Endvidere tyder undersøgelserne fra 2006 og 2008 på, at det i stigende grad er et krav, at chefer fra de øvrige tre karriereveje supplerer deres baggrund med en master i offentlig ledelse eller lignende samfundsvidenskabelige efteruddannelser.

Med et polemisk begreb fra den danske offentlige debat er der sket en delvis djøfisering (Dahler-Larsen et al., 2011) af de kommunale topchefers uddannelsesmæssige profil, og kommunalreformen synes at have forstærket denne udvikling. At andre undersøgelser ikke finder, at denne nye uddannelsesprofil slår signifikant igennem i forskellige opfattelser af lederroller (Hansen 2012) mellem topchefer med forskellig uddannelsesbaggrund, indikerer, at forandringen er mere dybtgående end overfladefænomener som djøfisering.

Sporafhængighed og diffusion

Vores undersøgelse bekræfter den generelle tendens fra eliteforskningen til, at elitors kollektive profil ændrer sig langsomt, og at begreber som tradition og sporafhængighed må indgå som væsentlige elementer i analyser af forandringen i elitors kollektive profil. Men den ganske radikale forandring, der ikke desto mindre gradvist er sket, kan så sandelig også ses som påvirket af internationale idestrømme om ledelse og styring. Der er sket en udvikling fra professionsledelse i retning af generalistledelse og fra en slags mesterlære i den kommunale organisation til en akademisering af lederrollen. Denne udvikling er ikke et specielt dansk fænomen, men kan iagttages i mange lande og falder fint i tråd med de dele af NPM-bølgen, der har fokuseret på ledelse og udviklingen af en egentlig offentlig ledelsesprofession. Det er således vanskeligt at forklare den udvikling, vi har beskrevet, uden at inkludere diffusionsprocesser og disses indlejring i globalt udviklede ideer om passende former for ledelse og styring.

Noter

1. En kommunaldirektør er den øverste ikke valgte embedsmand i kommunen. En socialdirektør er den øverste forvaltningsdirektør med ældreområdet som en del af ansvarsporteføljen. En teknisk direktør er den øverste forvaltningsdirektør med det tekniske område som en del af ansvarsporteføljen. En børne- og kulturdirektør er den øverste forvaltningsdirektør med folkeskolen som del af ansvarsporteføljen.
2. For 117 ”år” er kommunaldirektørposter registreret som vakant.
3. Faldet i den gennemsnitlige ansættelsestid for kommunaldirektører kan være forstærket af, at analyseperioden forkortes, desto senere de er ansat. Af den grund udelades kommunaldirektører ansat efter 1994 i analysen.

Litteratur

- Aberbach, Joel, Robert Putnam og Bert Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Anderson, Lene og Mogens N. Pedersen (1998). Rekrutteringen af kommunale chefer. En administrativ elite under forandring. *Politica* 30 (3): 298-308.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bogason, Peter (1992). *Forvaltning og stat*. Herning: Systime.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen og Niels Opstrup (2011). Executive Relacements in Civil Service Systems. Paper, Public Management Research Conference at Maxwell School of Syracuse University, 2.-4. juni.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2007). *Transcending New Public Management: the Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Dahler-Larsen, Peter (1997). Udviklingen i kravene til danske kommunaldirektører de seneste tyve år belyst ved stillingsannoncer: En social konstruktion? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 78: 119-142.
- Dahler-Larsen, Peter (2002). *Social Bonds to City Hall. How Appointed Managers Enter, Experience, and Leave Their Jobs in Western Local Government*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, Peter, Niels Ejersbo og Morten Balle Hansen (2011). Djøfisering: Polemisk eller analytisk begreb. *Samfundsøkonomen* 3: 4-9.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2006). New Public Management Is Dead - Long Live Digital-era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-494.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2005). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A. (1989). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hansen, Morten Balle (1997). Kommunaldirektøren - marionet og dirigent. En organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv. Ph.d.-afhandling. Odense: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet ved SDU-Odense Universitet.
- Hansen, Morten Balle (2009a). *Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Et kortfattet signalement*. De Kommunale Chefforeninger og Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- Hansen, Morten Balle (2009b). Strategisk ledelse i den offentlige sektor. Kritiske kommentarer til et fænomen i vækst. *Politik* 12:10-22.
- Hansen, Morten Balle (2010). Privatisering, demokrati og magt i de danske kommuner. *Politica* 42 (2): 183-201.
- Hansen, Morten Balle (2011). Antecedents of Organizational Innovation. The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government. *Public Administration* 89: 285-306.
- Hansen, Morten Balle (2012). The Diffusion of Global Models of Appropriate Leadership Behavior: Explaining Changing Leadership Priorities of High Ranking Public Managers. Public Management Research Conference (PMRC) Seeking Excellence In a Time of Change. Fudan University, Shanghai, China, 25.-27. maj.
- Hansen, Morten Balle og Jeppe Eriksen (2006). Kommunernes administrative lederskab. På tærsklen til et nyt kommunalt Danmarkskort. Spørgeskemaundersøgelse til kommunaldirektører, skole- og kulturdirektører, tekniske direktører og socialdirektører. Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- Hansen, Morten Balle, Christine P. Jensen og Jens T. Pedersen (2009). Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger, efteråret 2008. Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration* 69: 3-19.
- Hood, Christopher (1995). The New Public Management in the 1980s - Variations on a Theme. *Accounting, Organization and Society* 20: 93-109.
- Hood, Christopher (2000). Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains. *International Public Management Journal* 3: 1-22.

- Hood, Christopher og B. Guy Peters (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 267-282.
- Klausen, Kurt Klaudi og Annick Magnier (1998). *The Anonymous Leader - Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19 (2): 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1979). Still Muddling, Not yet Through. *Public Administration Review* 39: 517-526.
- Mintzberg, Henry (1979). *Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mouritzen, Poul Erik (2010). *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Mouritzen, Poul Erik, Henrik Larsen, Hanne Ragn-Hansen og Ane S. Liedecke (1993). *Mod en fælles fremtid? De kommunale chefforeninger i en brydningstid*. Odense: Odense Universitet.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Pedersen, Ove K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzel.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer. En forskningsrapport om kommunale forvaltningschefer - ledelsesrammer, rekrutteringsbaggrund og holdninger*. Aarhus: Politica.
- Scott, W. Richard (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Tanzi, Vito og Ludger Schuknecht (2000). *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Villadsen, Anders Ryom (2012). New Executives from Inside or Outside? The Effect of Executive Replacement on Organizational Change. *Public Administration Review* 72: 731-740.
- Villadsen, Søren (2000). Fra lokal statsforvaltning til kommunalt demokrati, pp. 151-192 i Peter Bogason (red.), *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Yukl, Gary (2010). *Leadership in Organizations*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.